JAN312023_02B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：23349392 日期：2023年1月31日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人，一名营销专业人士，寻求作为持有高级学位的专业人士的就业第二优先（EB-2）移民分类，以及该分类所附工作要求国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心主任否决了申请，认定记录未能证明申请人作为自由裁量事项，值得获得EB-2分类工作要求的国家利益豁免。此事现上诉至本办公室。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对此事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

高级学位是指任何美国学术或专业学位或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位后，在专业领域具有五年渐进经验相当于硕士学位。[如果专业通常要求博士学位，非公民必须拥有美国博士学位或外国同等学位。（如果博士学位不是问题，则删除）] 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人符合资格，他们必须随后证明他们值得“ 在国家利益 ”下自由裁量豁免工作要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of

Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)，提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可以作为自由裁量事项[1]，如果申请人证明以下内容，则授予国家利益豁免：

- 拟议事业具有实质价值和国家重要性；
- 个人有能力推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

II. 分析

主任在其决定中认定申请人已确立作为持有高级学位的专业人士的资格，我们同意。[2] 上诉中的问题是，她是否符合 Dhanasar 分析框架的三项要求，以及是否作为自由裁量事项值得国家利益豁免。

申请人是一名营销专业人士，拥有旅游和酒店管理学位，并在旅游行业工作多年。她最初表示，其拟议事业是与美国和跨国公司合作设计营销策略并识别业务发展机会。她还表示，作为该事业的一部分，她将重组内部团队、采用新技术并扩大市场机会。申请人未指明她打算合作的公司类型或规模，也未指定她将工作的地理位置。

在回应主任的补件通知（RFE）时，申请人提交了一份新声明，其中她提议作为企业家和她自己公司的首席执行官工作。她表示，该公司将主要与佛罗里达地区的企业家和小企业合作，帮助他们制定和执行营销策略。但申请人未说明她的职责将如何在管理新公司和执行她先前描述的营销职责之间分配。

补件通知的目的是获取信息，以澄清在申请提交时是否已确立所寻求福利的资格。见 8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), 103.2(b)(8), 103.2(b)(12)。申请人不得对申请进行重大变更，以使有缺陷的申请符合 USCIS 要求。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。在此，申请人在回应补件通知时对其拟议事业进行了重大变更，将其性质从在美国公司担任营销专业人士的就业转变为作为企业家和她自己公司的首席执行官工作。由于 Dhanasar 框架要求分析个人提出的具体事业的实质价值和国家重要性，这种变更对其国家利益豁免资格具有重大影响。此外，申请人必须在申请提交时满足所请求福利的资格要求。

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上是自由裁量的）。

[2] 虽然主任错误地陈述申请人持有高级学位，但记录证明她持有美国高等教育机构的外国同等学士学位，并且她在其专业领域拥有至少五年的渐进、学位后经验。

在申请提交时。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人计划建立和指导一家在申请提交日期之后成立的新公司，不能追溯确立资格。

A. 实质价值和国家重要性

第一项要求，实质价值和国家重要性，侧重于个人提议从事的具体事业。事业的价值可以在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域得到证明。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

如前所述，主任在其补件通知中告知申请人，她未能证明其最初的拟议事业具有国家重要性。记录最初包括关于一般营销经理和顾问以及旅游行业的文章，但这些证据并不涉及她为美国公司设计市场策略的具体事业。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 外籍国民提议从事的具体事业 ”的潜在影响。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。我们还指出，“ 我们寻找更广泛的影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。 ” Id.

申请人对补件通知的回应未包括支持其最初拟议事业的额外证据，而是提出了一个新事业，这构成了对其申请的不允许的重大变更。但即使申请人最初在提交申请时提交了支持其创办和管理自己企业的提议的证据，随补件通知回应提交的额外证据也不足以确立该事业的国家重要性。

在上诉中，申请人声称其拟议事业将“ 对关键商业和业务活动产生重大连锁反应 ”，并且是“ 美国公司公共关系和广告的重要方面 ”。她还声称，通过帮助美国公司进入外国市场，特别是在巴西，她的事业将创造美国就业机会。然而，正如主任在其决定中指出的，证据并未显示她的公司及其活动将对其所服务的客户产生超出范围的经济影响，从而对美国企业产生更广泛的影响。

我们在 Dhanasar 中指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ” Id. at 890。申请人表示，她的企业将位于佛罗里达州一个指定的 HUBZone，商业计划包括预测该公司将在运营的前五年内雇用40名工人并实现近300万美元的收入。关于企业拟议位置，申请人指出，HUBZone 是一个历史上未充分利用的商业区，位于合格的人口普查区、收入 and 失业率低于某些标准的县，或位于土地范围内的

印第安保留地，但未说明其企业将位于其中哪一处。3 此外，申请人提供的地图副本显示，仅部分区域位于指定的HUBZone内。由于她未为其拟设立的公司提供具体的实际地址，也未提供任何证据表明其有意在特定地点购买或租赁办公场所，因此她未能证明该公司将位于经济萧条地区。

此外，即使该企业实际位于经济萧条地区，申请人商业计划中包含的就业和收入预测也缺乏支持，未提供显示其依据的细节，也未解释这些预测将如何实现。并且，尽管商业计划预计在五年内雇用40名工人，但申请人未能证明该地区劳动力的这一增加将具有足够的重要性，足以达到国家重要性的水平。

申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此她不符合Dhanasar分析框架第一项要件的要求。

B. 处于有利地位以推进拟从事的事业

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向个人。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：其教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；为实现拟从事的事业所取得的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id. at 890.

由于申请人未能证明其符合Dhanasar框架的第一项要件，她不符合国家利益豁免的资格，也不应获得该豁免。但是，我们将简要讨论她是否处于有利地位以推进其拟从事的事业。我们首先注意到，她的旅游和酒店管理学位与其为美国企业设计市场策略的拟从事事业无关。此外，尽管她声称在营销领域拥有多年经验，但该经验在记录中缺乏充分证明。例如，她声称于2003年5月至2010年10月期间在[已隐去]巴西担任营销和运营总监，但其受雇日期与该公司总经理信函中所述的日期不符。具体而言，他表示他于2006年开始为[已隐去]巴西工作，大约在申请人声称她开始在那里工作三年之后，但却是他邀请她担任营销和运营总监职位。客户的其他信函侧重于申请人规划旅行活动的能力，未提供关于其作为营销专业人士工作的细节。该证据未能证明她处于有利地位以推进其拟从事的事业。

III. 结论

申请人未能证明其符合Dhanasar框架第一项或第二项要件的资格，因此她不符合国家利益豁免的资格，也不应获得该豁免。尽管她

3 关于HUBZone计划的法规，Title 13 C.F.R. § 126.103列出了七种不同类型的合格区域，其中仅部分区域有与收入 and 失业相关的要求。

在上诉中主张她符合Dhanasar第三项要件，我们将保留该问题。4 基于上述理由，上诉被驳回。

裁定：上诉被驳回。

4 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）。